

Феномен двоевластия в 1917 г.: к вопросу о правовых и историко-культурных истоках

Один из основных вопросов, волнующих западных и российских историков: почему после падения самодержавия в 1917 г. в России возникло двоевластие? Чаще всего образование двух основных центров власти — Временного правительства и Петроградского Совета исследователи объясняют стихийностью Февральской революции, которая и привела к властной неупорядоченности.

Однако то, что после Февраля привычно называли «двоевластием», невозможно свести к определенным хронологическим рамкам. Проблема двоевластия требует особого объяснения, выходящего за рамки Февральской революции, и понять этот феномен невозможно без обращения к характеристикам социокультурного пространства России, политической культуры и традиций управления.

Пространство являлось не только богатством, но и проблемой России, на протяжении нескольких столетий непрестанно увеличивавшей размеры своей территории. С политической точки зрения это «бремя пространства» стимулировало поиск моделей политики регионального управления, позволяющих удержать эту обширную территорию, которая постоянно менялась в размерах и в своем наполнении. Не случайно все великие реформаторы России, пытаясь оптимизировать общее управление, допускали плюрализм различных форм местного управления. Начиная с Ивана Грозного, верховная власть либо укрепляла и расширяла, либо усекала региональное самоуправление, вводя серьезные ограничения. При этом монархия в минуты слабости делала заметные уступки в пользу общества, а когда приходила в силу, пыталась эти уступки минимизировать.

В дореволюционный период максимальный уровень самоуправления в многовековой истории России был достигнут во второй половине XIX столетия. Однако эта децентрализация управления имела ряд существенных изъянов. Один из них — слабый уровень артикуляции региональных и местных интересов¹. Трудно было

¹ См.: Туровский Р. Бремя пространства как политическая проблема России: Какая территориально-политическая модель в наибольшей степени соответствует особенностям российской географии? // Логос. 2005. — № 2 (47). — С. 131, 152.

сказать, насколько введение всесословного земского и городского самоуправления было осознано элитными слоями, не говоря уже обо всем обществе. Второй существенный изъян был связан с отсутствием оптимального соотношения между потребностью в обеспечении централизованного контроля и развитием элементов самоуправления.

В результате административных реформ Александра II и Александра III к началу XX в. состав провинциальных учреждений чрезвычайно расширился и усложнился. Новые судебные и контрольные учреждения, земские начальники, земское и городское самоуправление, общинное крестьянское самоуправление, корпоративное дворянское и мещанское самоуправление в целом образовали «пестрое нагромождение разнокалиберных присутственных мест, выборных собраний, их исполнительных органов и коронных должностных лиц, между собой не связанных, <...> находящихся в условиях нездоровой розни, препятствующей плодотворной работе»¹.

Не раз историки упрекали Николая II в утрате инстинкта самосохранения, но эти упреки в основном касались реформирования центральных органов власти. Но мало кто обращает внимание, насколько остра и актуальна была проблема управления регионами, где закладывались основы будущих потрясений. Если В. П. Булдаков говорит о революции 1917 г. как о «спрятавшейся» до поры до времени смуте², то, надо полагать, «пряталась» она именно в регионах. В 1917 г. унитарная Россия развалилась, не найдя оптимальной системы управления регионами и оптимального соотношения самоуправления и централизованного управления. В процессе формирования территориально гигантского общества не удалось в достаточной степени сформировать сбалансированный механизм интеграции расширяющегося пространства.

Предопределенность двоевластия, которое, по мнению многих исследователей, было не эпизодическим, но практически постоянным явлением русской истории, связана с расколом в российском обществе, существовавшим давно и принявшим в начале XX в. крайне болезненные формы. При этом следует отметить, что двоевластие существовало на всех уровнях, а не только на уровне высшей власти, как это иногда трактуется³. Одной из важных форм

¹ Российский государственный исторический архив (далее: РГИА). Ф. 1282. Оп. 2. Д. 29. Л. 46 об.

² См.: Российский старый порядок: опыт исторического синтеза: (Круглый стол) // Отеч. история. – 2000. – № 6. – С. 65.

³ См.: Соболев Г. Л. В поисках новой теории истории // Гуманитарий: Ежегодник. – СПб., 1995. – № 1. – С. 104.

двоевластия являлось отношение государства с управлением сельских миров, с волостным и сельским управлением.

Непосредственным источником двоевластия стал разрыв между обычным правом, стойкостью институтов обычного права в политической культуре и практике, их противостояния государству, с одной стороны, и государством, которое стремилось создать систему современного рационального законодательства для всего российского общества. Парадоксально, но в императорской России «вертикаль власти» ограничивалась уездным уровнем. В сельских мирах, на уровне сельской общины и волости государство и коронная администрация почти не присутствовали. Вплоть до революционных событий 1917 г. сельское и волостное самоуправление в России оставалось сословным, традиционно-патриархальным с сохранением обычного права. В огромной крестьянской стране большинство населения практически не пересекалось, не сталкивалось с государством. Исключение составляет реформа 1889 г. и введение института земских начальников, которое следует расценивать как запоздалую попытку правительства установить контроль над крестьянским общественным самоуправлением, искоренить злоупотребления и помочь крестьянам адаптироваться к новым условиям стремительно модернизирующейся России.

Но не только сохранение сельских миров с их традиционным управлением, но и создание всесословного демократического самоуправления в городах, уездах и губерниях в 1864 и 1870 гг. усугубило проблему двоевластия и раскола в российском обществе, поскольку и земства и органы городского самоуправления оказались вне государственного аппарата. В российских губерниях и уездах образовались два центра управления — управление и власть государства и управление вне государства. Среди специалистов в области государственного управления давно подмечено, что на природу государственных кризисов надо смотреть с точки зрения баланса интересов общества и государства. С этой точки зрения, стратегия органов государственной власти в период преодоления кризиса должна базироваться на расширении прав местного самоуправления, на том, что часть своих властных полномочий центр сбрасывает на нижний уровень управления, оставляя за собой наиболее важные, необходимые для обеспечения жизнедеятельности страны. В Западной Европе принципы и формы демократии «малых пространств» формировались в результате длительного и непрерывного процесса поиска компромисса в согласовании интересов общества и государства. Поэтому местное самоуправление

можно рассматривать как отработанный веками механизм взаимодействия территориальных сообществ и государства, главная задача которого — согласование соответствующих интересов. К сожалению, в России в кризисные переломные моменты (после поражения Крымской войны, накануне первой революции в начале XX в.) такого сброса властных полномочий вниз не произошло.

Создание земского и городского самоуправления, занятого исключительно местными хозяйственными делами и лишенного минимальных элементов принудительной публичной власти, означало возникновение особой формы двоевластия, с совершенно различными, противоположными представлениями о целях и возможностях российской государственности. Органы местного самоуправления — земские и городские — находились на периферии государственной жизни, оставаясь бесправными и беспомощными.

Исследователи не раз обращали внимание на следующую проблему: почему после Февраля 1917 г., несмотря на демократизацию земской избирательной системы и введения волостного земства, население проявило массовый абсентеизм на выборах, а затем индифферентно отнеслось и к упразднению земств¹. Прежде всего потому, что в глазах местного населения земства ассоциировались с прежней малоэффективной системой. Современники, в том числе и земские деятели, требовали реорганизации земской системы: чтобы деятельность органов местного самоуправления стала более эффективной, они нуждались в принудительной власти. Правительство неоднократно пыталось реформировать систему местного управления и ликвидировать разрозненность и несогласованность действий губернских и уездных учреждений, пыталось включить земское и городское самоуправление в единое целое с государственным аппаратом. Однако в дореволюционный период ему так и не удалось это сделать, у земских учреждений так и не появилось властных полномочий. Независимое от государства местное самоуправление продолжало находиться с государственным аппаратом в состоянии взаиморазрушающегося раскола.

Однако на местах процессы сближения государственных и общественных учреждений стихийно шли. Социально-экономические проблемы развития российских регионов вынуждали губернскую администрацию действовать согласованно с земствами и городскими думами. Конечно, совместная деятельность земств и

¹ См.: Ясков Ю. М. Становление органов государственной власти и массовых общественных организаций в Пермской губернии (март–октябрь 1917): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. — Екатеринбург, 2000. — С. 14.

государственной коронной администрации не приобрела массовый характер, но первые шаги по пути интеграции государственных и общественных структур были сделаны. По архивным источникам прослеживается, что в начале XX в. распространенным явлением становятся совместные совещания представителей государственных структур с органами общественного самоуправления. Они проходили под председательством губернатора, на совещаниях присутствовали все председатели уездных земских управ и городские головы губернии, губернская земская управа, начальник управления земледелия и государственных имуществ и представители крупных торговых фирм. Например, повестка дня заседания, состоявшегося в августе 1914 г. в Перми, заключалась в «принятии мер к обеспечению населения Пермской губернии своевременной доставкой предметов первой необходимости, а также принятия мер против искусственного поднятия цен на предметы первой необходимости»¹. Члены специальных комитетов при земских и городских управах должны были наблюдать за всеми торговыми заведениями и базарами. При обнаружении случаев необоснованного повышения цен они составляли протокол и вместе со своим заключением представляли губернатору с ходатайством о наложении на виновного наказания по обязательному постановлению. Этот пример, с одной стороны, показывает позитивные процессы, происходящие в местном управлении России, с другой — демонстрирует ограниченные возможности органов местного самоуправления. Несмотря на сотрудничество различных административных структур, отсутствие у земских учреждений статуса государственных органов снижало эффективность их действий по снижению цен. Земские управы и городские думы не могли оперативно реагировать на обнаруженные нарушения и вынуждены были обращаться с ходатайством к губернатору, не имея возможности самостоятельно устранить недостатки.

Эффективность управления зависела от единства действий не только государственных и общественных структур, но и различных звеньев земского, городского и крестьянского самоуправления. Однако эти связи, в частности взаимоотношения земских учреждений, решительно пресекались правительством и губернским начальством. По наблюдениям публициста В. С. Голубева, правительство «особенно последовательно» отклоняло ходатайства об объединении земств на почве различных общеземских нужд².

¹ Государственный архив Свердловской области. Ф. 677. Оп. 1. Д. 559. Л. 17.

² См.: Голубев В. С. По земским вопросам: 1901 — 1911. — СПб., 1913. — Т. 1. — С. 337.

Справедливо по этому поводу писал А. Новиков, что «отсутствие единства действий у земства видно во всем: нет даже общеземского органа, у которого можно бы поучиться, как дело идет у других. Каждая губерния, каждый уезд живет сам по себе, без возможности перенять что-либо у соседа, без возможности что-либо передать»¹. Любые попытки органов самоуправления разных губерний и уездов установить контакты пресекались государственной администрацией. Неоднократно губернаторы направляли циркуляры председателям земских собраний и управ, а также городским головам о недопустимости каких-либо связей.

Но все же, несмотря на ограничение совместной деятельности земских учреждений, сразу же после их создания возникла потребность в межгубернских связях, которые на практике осуществлялись в форме легальных и нелегальных съездов, советов, товариществ и союзов. Попытки органов земского самоуправления действовать согласованно участились в начале XX в. Новые задачи поставила перед земствами Первая мировая война. В этот период активизировались не только совместные действия государственных учреждений с органами местного самоуправления, но и сотрудничество земских учреждений разных губерний. Накануне войны (30 июля 1914 г.) был образован Всероссийский земский союз (ВЗС), поставивший перед собой задачу помощи больным и раненым. В 41 земской губернии были созданы губернские и уездные комитеты ВЗС, на которых лежали заботы о своевременном распределении поступающих с фронта раненых, оборудовании санитарных поездов и закупке медикаментов. Весной 1915 г. комитеты расширили свою деятельность, вплотную занявшись снабжением армии продовольствием, обмундированием, обувью. Деятельность ВЗС имела правовую основу в форме соглашения, выработанного на съезде представителей губернских земств в июле 1914 г. и получившего Высочайшую санкцию. Как отмечает В. Ф. Абрамов, деятельность губернских и уездных комитетов ВЗС в годы войны находилась в сфере, которая ранее составляла исключительно прерогативу императора, что свидетельствовало о дальнейшем развитии института самоуправления в России². Местные комитеты ВЗС в вопросах снабжения армии и оказания помощи раненым, беженцам, сиротам и вдовам с самого начала стали объединяющими и координирующими центрами в своих регионах. Им приходилось

¹ Новиков А. Записки земского начальника. – СПб., 1899. – С. 148.

² См.: Абрамов В. Ф. Объединение российских земств // Земский феномен: политологический подход / В. Ф. Абрамов, К. Мацузато, А. А. Ярцев. – Саппоро: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2001. – С. 127.

вступать в самые разнообразные отношения с органами государственной власти, общественными организациями, кооперативами и населением. Однако союзные комитеты в губерниях и уездах, как и земства, не обладали принудительной властью, что весьма осложняло их деятельность.

Интересна в этом отношении точка зрения японского исследователя К. Мацузато на причины беспорядка на железнодорожном транспорте и продовольственного кризиса в конце 1916 — начале 1917 г. Он полагает, что это было вызвано «не какими-то техническими или материальными ограничениями, а местническим использованием регулирования железнодорожных перевозок земскими заготовительными органами»¹. Несмотря на огромное количество заготовленного зерна (18 тыс. товарных вагонов), межрегиональные противоречия не позволили произвести его отгрузку, что привело к перебоям с поставками продовольствия в столицу и в итоге к революционному взрыву и падению царизма². На наш взгляд, причиной возникновения указанных противоречий являлось отсутствие длительного опыта межгубернских и межуездных контактов земских учреждений, поскольку их стремление к объединению и совместным действиям всегда вызывало обеспокоенность государственной администрации. Так, в 1901 г. пермский губернатор Д. Г. Арсеньев отмечал, что «земские и городские управы, желая возбудить какое-либо ходатайство по предметам, не относящимся исключительно к местным пользам и нуждам, а имеющим характер общегосударственный, нередко входят в предварительное соглашение с другими общественными установлениями и притом не только своей, но иногда даже и другой губернии, с просьбой возбудить и с их стороны одновременно ходатайство»³. Губернатор напоминал, что подобные действия выходят из пределов власти, предоставленной земским и городским общественным учреждениям, и предупреждал о законной ответственности должностных лиц, превысивших данную им власть⁴. Правительство также постоянно напоминало о недопустимости «сношений между земскими и городскими управлениями по предметам, имеющим общегосударственный характер»⁵.

¹ Мацузато Кимитакэ. Земства во время Первой мировой войны: межрегиональные конфликты и падение царизма // Там же. — С. 146.

² См.: Там же.

³ Государственный архив Пермской области. Ф. 43. Оп. 1. Д. 27. Л. 22.

⁴ Там же.

⁵ РГИА. Ф. 1288. Оп. 5. 1-е делопроизводство, 1907. Д. 105. Л. 16.

События Февральской революции показали, что в России существовали давние демократические традиции местного самоуправления, которыми владели даже неграмотные крестьяне. Но особо отметим, что это были традиции локального общинного самоуправления, основанного на обычном праве. После падения самодержавия страна буквально превратилась в страну народного самоуправления: в столице и в регионах создавались гласные выборные советы, комитеты общественного спасения, гражданские комитеты, демократизировались земства. Среди всего этого демократического разнообразия наибольшую поддержку в обществе получили Советы, которые в глазах населения представляли тип общинной, коллективистской демократии, а всесловное демократическое земство, просуществовавшее в России более полувека и существенно изменившее культурный облик российской провинции, так и не стало для рабочих, крестьян и горожан близкой и родной властью. Выборы в городские думы, в новые реформированные земства, в Учредительное собрание в 1917 г. продемонстрировали, что идеалы либеральной демократии поддерживала незначительная часть населения страны. Народный общинный идеал, рожденный традициями политической культуры России, воплотился в Советах. События Февраля 1917 г. продемонстрировали массовое стремление народа к демократии, которая понималась по-разному. Именно из этого вытекает двоевластие — ориентация общества, находящегося в состоянии глубокого раскола, на принципиально разную демократию. Если бы земство соприкасалось с государственной жизнью страны, оно могло бы стать ростком новой демократической России и заполнить пространство между властью и обществом, преодолеть отчуждение между ними. Вплоть до 1917 г. административный фундамент империи оставался в архаическом состоянии, он был совершенно не приспособлен к новым требованиям, выдвигаемым процессом модернизации. Сложная мозаичная и многоуровневая система местного управления плодила недоразумения, а разобщенность провинциальной администрации и органов самоуправления закладывала предпосылки будущей смуты. Неспособность слабеющей монархии к компромиссу с местными сообществами, ее нежелание делегировать им свои властные полномочия препятствовали созданию эффективного гражданского порядка и привели к гибели империю в России.